

Recomendaciones generales sobre buenas prácticas en el marco de la emergencia sanitaria del COVID-19

Versión: Corporaciones municipales

Junio, 2020



CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Una instancia de sociedad civil

ÍNDICE

I. JUSTIFICACIÓN.....	3
II. REFERENCIAS NORMATIVAS A CONSIDERAR.....	3
III. RECOMENDACIONES.....	6

I. JUSTIFICACIÓN

El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) en seguimiento al Acuerdo Marco de Cooperación y Coordinación Técnica Interinstitucional firmado con la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) el pasado 9 de marzo de 2020, en el cual se establece desarrollar relaciones colaborativas a fin de lograr fortalecer las capacidades de las autoridades locales en la promoción de buenas prácticas, incorporando protocolos de transparencia para evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, especialmente en las relacionadas con los procesos definidos en la Ley de Contratación del Estado (LCE).

En vista de la situación por la que está atravesando el país y el mundo entero por el COVID-19, se determinó proporcionar una guía rápida que sirva de insumo y apoyo a los gobiernos locales en los procesos que se lleven a cabo como parte de la buena administración de los fondos asignados en la adquisición de insumos tanto de bioseguridad como alimentarios, así como el abastecimiento y equipamiento de centros de salud para la atención oportuna de los ciudadanos que se vean afectados por este virus; acciones que buscan contrarrestar los desafíos que significa atender la dura situación que vive el país.

Lo anterior, con el ánimo de impulsar y motivar a las autoridades a velar por una atención digna y oportuna de los ciudadanos a su cargo en esta situación de emergencia, asimismo, promover la incorporación de veedores sociales con el propósito de propiciar la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

II. REFERENCIAS NORMATIVAS A CONSIDERAR

A continuación, se mencionan artículos que sirven como referencia normativa de utilidad en los procesos de contratación; en tal sentido, no se debe considerar esto como un marco absoluto. Es imperativo que el servidor público conozca toda la normativa en su contexto; en este apartado únicamente sugerimos aspectos de vital importancia, sin perjuicio de otros que puedan no estar incluidos en este material de apoyo.

Los estados de emergencia facultan a los órganos de la administración pública a no utilizar los procedimientos convencionales reconocidos por la normativa; sin embargo, siempre se recomienda apegarse (en todo lo que se pueda) a las disposiciones contempladas por nuestra legislación en materia de contratación pública. En este material brindamos elementos de apoyo para que los servidores públicos puedan considerar en sus procesos; sin representar esto una guía única, sino más bien un marco referencial mínimo.

1. Generalidades sobre derecho administrativo:

- **Principios rectores:** eficiencia, igualdad y transparencia, legalidad, libre competencia, imparcialidad, buena y sana administración.

Artículos: 321 y 323 de la Constitución de la República (CR), 8 de la Ley General de Administración Pública (LGAP); 15, 19 y 40 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA); 4, 5, 6 y 7 de la Ley de Contratación del Estado (LCE).

2. Normativa jurídica de aplicación y normas supletorias:

- **Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) y Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC).**
- **Constitución de la República, especialmente artículos:** 204, 205 n.º19, 218 n.º7, 240, 270, 331, 360 y 365.
- **Ley General de la Administración Pública (LGAP).**

- **En el marco de la emergencia por COVID-19:**

Decretos Legislativos: especialmente Ley de auxilio al sector productivo y a los trabajadores ante los efectos de la pandemia provocada por el COVID-19 (Decreto 33-2020); y Ley especial de aceleración económica y protección social frente a los efectos del coronavirus COVID-19 (Decreto 31-2020) entre otras.

Decretos Ejecutivos: especialmente PCM-005-2020 (Declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria); PCM-020-2020 (Reglas especiales a nivel administrativo y presupuestario); PCM-021-2020 (Restricción de Derechos Constitucionales); PCM-025-2020 (Creación de Operación «Honduras Solidaria»); PCM-030-2020 (Medidas para asegurar soberanía y seguridad alimentaria).

- **Ley de Contratación del Estado (LCE) y su reglamento (RLCE)**
Importantes porque desarrollan toda la normativa en materia de contratación pública.
- **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP)**
Especialmente en artículos 4, 13 y 30.
- **Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y su Reglamento (LOTSC)**
Importante por sus referencias a las faltas y sanciones administrativas; además del delito de enriquecimiento ilícito.
- **Código Penal vigente**
Especialmente artículos: 27, 361 y siguientes; 369, 370 y siguientes; 374 y siguientes; 376 y siguientes.
- **Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; para el ejercicio fiscal 2020**
Especialmente del artículo 60 al 99; entre otras.

3. Herramientas o textos de apoyo:

- **Manual de contrataciones directas mediante fondos nacionales de ONCAE**
Herramienta que sirve como referencia para obtener parámetros específicos sobre las contrataciones directas.
- **Opinión Legal 002-2020** de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE).

4. Conceptos importantes:

- **Ámbito de aplicación de la LCE y su reglamento.**
- **Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado y su rol como órgano técnico y consultivo;** especialmente artículos 30, 31 (LCE); y 43 (RLCE).
- **Aspectos, requisitos previos y disponibilidad presupuestaria;** especialmente artículos 23 (LCE) y 37 (RLCE).
- **Capacidad de los contratistas: inhabilidades, prohibiciones y conflictos de interés;** especialmente artículos 15 y 16 (LCE); y 5 n.º3, y artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del Código de Conducta Ética del Servidor Público; y 3, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de su reglamento.
- **Exigencia de garantías previstas por la ley en cuanto sea aplicable.**
- **Formalización de los contratos:**

OBRAS PÚBLICAS	SUMINISTROS
Suscripción por la autoridad competente y por el representante legal del adjudicatario.	Aceptación de la oferta comunicada por escrito al adjudicatario y la emisión de la orden de compra.
Se utilizará papel simple con membrete del organismo, no se pedirá escritura pública, ni papel sellado, ni timbres.	Forman parte del contrato: <ul style="list-style-type: none"> • Pliego de condiciones —o cláusulas contractuales—, • Especificaciones técnicas y planos, oferta adjudicada, resolución de adjudicación, notificación y orden de compra.
La firma se realizará en 30 días calendario siguientes a la notificación de la adjudicación, a menos que el pliego de condiciones exprese más tiempo.	

OJO: Pese a la emergencia, se recomienda siempre desarrollar procesos que potencien la debida competitividad, comparación entre ofertas, una evaluación justa e imparcial y apegar la decisión adjudicataria en base a criterios objetivos, que finalmente se orienten a satisfacer la necesidad identificada por el órgano contratante.

- **Atención con prácticas erróneas/peligrosas:**
 - **Prácticas colusorias.** Especialmente artículos 49 y 57 (LCE).
 - **Fraccionamiento.** Especialmente artículo 25 (LCE).
 - **Estado de emergencia.** Especialmente artículos 9 y 63 (LCE).

III. RECOMENDACIONES

1. La rendición de cuentas adecuada implica mínimamente cumplir con las exigencias establecidas por los lineamientos de verificación aprobados por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), en adelante: «los lineamientos». En este sentido, desde el CNA consideramos ***fundamental sustentar debidamente las compras con base a necesidades comprobadas*** y registradas en documentos técnicos que soporten las decisiones tomadas.
 - Estas últimas deben constar mediante actos administrativos formales aprobados de la forma prevista por la ley.
 - Es fundamental rendir cuentas y adjuntar documentación soporte de todas las operaciones que impliquen gasto por parte de la municipalidad (planes de compras, planes de emergencia, informes, planos, proyecciones, estudios, reportes, cotizaciones, facturas, órdenes de compra, condiciones, requerimientos, especificaciones técnicas y cualquier otro documento que pueda comprobar y verificar la erogación y los procedimientos relacionados con la adquisición/contratación).
 - Lo recomendable es que toda esta información esté al acceso de la ciudadanía tanto en físico como en los portales *web* correspondientes; en atención al principio de máxima divulgación.
 - Se considera clave que la información sea cargada con la mayor inmediatez posible, cumpliendo con los lineamientos correspondientes.
2. Una buena práctica es la de elaborar y rendir informes detallados sobre cada una de las ***transferencias*** recibidas y fondos ejecutados por la municipalidad, especialmente para el combate del COVID-19 en su municipio, dando un tratamiento individualizado del resto de gastos o reportes. En este sentido, es importante utilizar los formatos brindados por el IAIP y reflejar un desglose preciso sobre la destinación de cada centavo proveniente de estas transferencias.
3. Una práctica adecuada es documentar cada una de las entregas de insumos, víveres o alimentos financiadas con ***fondos*** provenientes de la «Operación Honduras Solidaria» y de las compras realizadas. Por esto, es fundamental rendir cuentas y adjuntar documentación soporte sobre:
 - Proceso de cotización, comparación de precios y adquisición de productos.
 - Proceso logístico necesario para la entrega de los mismos —gastos por transporte y otros en que se pueda incurrir para lograr la distribución de alimentos—.

- Evitar el proselitismo, discriminación o la politización en la entrega de la ayuda humanitaria destinada a los pobladores de su término municipal.
 - Proceso de entrega efectiva de los sacos solidarios.
 - Justificar debidamente la selección de la población beneficiada, y establecer claramente porque se ha optado por llevar las ayudas a esta y no a otras personas o localidades dentro del término municipal.
 - Documentar y sustentar el contenido de cada una de las bolsas o sacos entregados; y justificar en caso de haber diferencias.
4. Se recomienda cumplir y ***observar en todo momento los principios de contratación pública***, así como las disposiciones que manda la LCE, con especial consideración de los artículos 9 y 63 del mismo cuerpo legal.
 5. Se sugiere establecer una dinámica institucional que permita verificar periódicamente a través del Oficial de Información Pública (OIP) de la municipalidad o cualquier otro servidor delegado, que toda la información publicada en el portal de transparencia cumpla con los lineamientos del IAIP.
 6. En consonancia con los lineamientos, todos los reportes a publicar o divulgar deben estar debidamente firmados y sellados por el encargado de su generación; quien es el responsable de su contenido.
 7. Ante cualquier contratación que se requiera en su localidad para satisfacer una necesidad, debe indicarse expresamente los recursos presupuestarios con los que se atenderán las obligaciones derivadas de la contratación, así como lo expresa el artículo 39 del RLCE. De no probarse la existencia de la asignación presupuestaria, el contrato suscrito será nulo de pleno derecho, tal como lo dispone el artículo 27 (LCE).
 8. Ante la crisis actual, es necesario contar con una estrategia de desarrollo local, identificando las principales fortalezas de la economía en sus municipios, dando lugar a la mejor utilización de los fondos provenientes de las transferencias municipales designadas, reportando y justificando detalladamente el empleo de estas. En este sentido resulta clave, detectar falencias y necesidades que deban ser atendidas por la municipalidad, estableciendo claramente un ***orden de prioridades***. Asimismo, se recomienda manejar con un ***adecuado balance tanto el factor alimentario como el factor sanitario*** en cada comunidad. De igual forma, debe pasar con los otros componentes de importancia e impacto en la población, como ser: abastecimiento, circulación, trabajo, aspectos económicos... entre otros; que incidan o repercutan directamente en la vida de los ciudadanos.

9. Se recomienda incluir los liderazgos locales, formando equipos de trabajo integrados por líderes comunitarios y actores de sociedad civil, ya que son estos los que tienen un contacto directo con los habitantes del municipio. Esto permitirá un mayor alcance en la identificación de las necesidades y un trabajo en conjunto para la satisfacción de las mismas; *¡Es clave que la comunidad sea escuchada!*
10. Además de los canales oficiales, se considera **saludable crear mecanismos alternativos para la difusión de la información** correspondiente a las decisiones generadas y los resultados obtenidos por el gobierno local en el manejo de los recursos públicos. Esto con el fin de facilitar su acceso a todas las personas, dando de esta forma, cumplimiento al principio de máxima divulgación contemplado en la LTAIP.
11. Condensar las recomendaciones adoptadas como parte de un manual de procedimientos o protocolo relativo a situación de crisis, en el cual se identifiquen las debilidades y fortalezas de sus municipios, así como las acciones de prevención, respuesta, regulación económica y asistencialismo. Todo esto en aras de velar por el desarrollo sostenible del municipio.
12. Destinar un medio de comunicación oficial —vocería— para dar a conocer información relacionada con el manejo de fondos y demás aspectos importantes en el marco de la emergencia, en aras de evitar la especulación. Es propicio que las autoridades rindan cuentas ante la población periódicamente, en el contexto de la actual pandemia; generando mecanismos y espacios de participación ciudadana mediante estrategias efectivas (se puede considerar el uso de televisión, radio, *Facebook live*, diarios digitales, correo electrónico, redes sociales o cualquier otro medio que se considere adecuado para difundir la información).
13. Documentar y publicar la información relacionada con compras, contrataciones y demás gastos realizados, reflejando claramente datos esenciales, como ser: nombre del comprador (exclusivamente debe ser la alcaldía municipal), nombre, razón o denominación social del vendedor, facturas, documentos de pago, evidenciar claramente la fecha en que se realiza la compra, precios unitarios y totales, la descripción de lo que se adquiere y su finalidad; entre otros datos relevantes y los que están ya exigidos por los lineamientos del IAIP.
14. Observar los lineamientos y manuales publicados por la ONCAE en materia de compras y contrataciones directas mediante fondos nacionales, ya que contiene parámetros vitales en esta materia.

15. Observar en todo momento los principios de eficiencia, publicidad y transparencia, igualdad y libre competencia, contenidos en los artículos 5, 6 y 7 de la LCE, respectivamente.
16. Recordar que, ***las contrataciones directas deben estar debidamente justificadas, sustentadas y vinculadas con la emergencia***; ya que el manejo súbito de fondos y la realización de contratos de forma intempestiva puede implicar la inobservancia de principios y parámetros obligatorios en toda contratación, lo cual, lo cual posteriormente podría implicar responsabilidad, por lo que se recomienda especial atención en los mismos.
17. Tener presente que prácticas que impliquen: colusión, fraccionamiento, conflictos de intereses, sobrevaloración de precios, desvío de fondos, entre otros, son erróneas y fraudulentas que conllevan responsabilidad para quienes las cometan y son penadas por la ley. Siempre recomendamos implementar los protocolos y medidas necesarias a fin de realizar contrataciones dentro del marco de la ley.
18. Respalda con su respectivo expediente administrativo, toda adquisición o contratación suscrita en el marco de la emergencia, donde quede suficientemente justificada la necesidad que se pretende satisfacer.
19. Verificar que toda la información publicada en el Portal de Transparencia cumpla con las características de calidad necesarias es decir, que sea completa, veraz, adecuada y oportuna, a efecto de cumplir con los lineamientos exigidos por la LTAIP.
20. Con base al manual de contrataciones directas de la ONCAE, las compras o contrataciones que no tengan relación con la emergencia, deben ser realizadas en apego a los procedimientos convencionales.